

Rozdział trzeci

Dobrosława Szumiło-Kulczycka

USTAWA O SKARDZE NA NARUSZENIE PRAWA STRONY DO ROZPOZNANIA SPRAWY W POSTĘPOWANIU SĄDOWYM BEZ ZBĘDNEJ ZWŁOKI W ŚWIELE ORZECZNICTWA I DANYCH EMPIRYCZNYCH

Kończy się trzeci rok funkcjonowania ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z przewidywaniami, praktyka musiała poradzić sobie z wieloma wątpliwościami, jakie nasuwały się na tle treści niejasnych sformułowań ustawy. Wśród najważniejszych kwestii, z jakimi przyszło się zmierzyć orzecznictwu, były:

1) problem instancyjności postępowania inicjowanego skargą. Mimo licznych podnoszonych w tej mierze wątpliwości Sąd Najwyższy ostatecznie przyjął, iż postępowanie inicjowane skargą ma charakter jednoinstancyjny¹. W uzasadnieniu swego stanowiska Sąd Najwyższy, śladem zresztą też zgłoszonych jeszcze w uzasadnieniu projektu ustawy o skardze, wskazał, że postępowanie to ma charakter akcesoryjny wobec postępowania głównego prowadzonego *in meritum*. Nie ma więc ono samodzielnego bytu, a jest jedynie postępowaniem incydentalnym wdrażanym w celu kontroli prawidłowości biegu postępowania głównego;

2) problem zakresu kognicji sądu orzekającego w przedmiocie skargi. Szczególnego znaczenia z tego punktu widzenia nabierała kwestia etapu postępowania, który może być objęty kontrolą wszczynaną w następstwie wniesionej skargi. Jak wiadomo, do przewlekłości postępowania – rozumianej jako nadmiernie długotrwałe rozpoznawanie sprawy przed jej prawomocnym zakończe-

¹ Uchwała 7 sędziów SN z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 341; postanowienie SN z 15 grudnia 2005 r., I KZP 44/05, OSNKW 2006, nr 1, poz. 6 z głosem R.A. Stefańskiego, Wojskowy Przegląd Prawniczy z 2006, nr 2, s. 90 i głosem D. Szumiło-Kulczyckiej, OSP 2006, z. 1, poz. 98; postanowienie SN z 27 października 2005 r., III SO 20/05, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 226.

niem – zwykle dochodzi tam, gdzie miało miejsce działanie różnych sądów. Dotychczasowe orzecznictwo, opierając się jednak ściśle na uregulowaniach ustawy, jednoznacznie uznaje, że przedmiotem kontroli wszczynanej w wyniku skargi może być w zasadzie wyłącznie aktualny, nadal trwający etap postępowania głównego, nie zaś wcześniej już zakończone i zamknięte jego etapy². Uzasadniając swoje stanowisko orzecznictwo podnosi, że założeniem ustawodawcy było, aby skarga służyła dyscyplinowaniu czynności aktualnie orzekającego sądu. W konsekwencji nie ma podstaw do wychodzenia przy zasadności badania skargi poza obszar jego działania. Zdaniem Sądu Najwyższego nie jest też oczywiście dopuszczalne orzekanie w przedmiocie skargi odnośnie do postępowania prawomocnie już skończonego³;

3) problem kontynuacji postępowania w wypadku wniesienia skargi tuż przed wyrokowaniem; zdaniem Sądu Najwyższego: „Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki złożona w dniu wydania wyroku rozpoznającego apelację nie spełnia celu, którym jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania”⁴. Ponadto, mimo iż w świetle treści art. 7 ustawy o skardze „Sąd do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie”, Sąd Najwyższy przyjął, że w sytuacjach, gdy w dacie wniesienia skargi wyznaczony jest już termin rozprawy sądu *in meritis*, a przekazanie skargi stwarzałoby konieczność jego zmiany, sąd ten powinien najpierw przeprowadzić rozprawę, a dopiero potem ewentualnie przedstawić skargę sądowi właściwemu do jej rozpoznania. Przy czym w przypadku, gdyby „postępowanie w sprawie, którego dotyczyła skarga na przewlekłość postępowania, zostało prawomocnie zakończone, postępowanie wszczęte w wyniku złożenia skargi podlega umorzeniu”⁵;

² Zob. postanowienie SA w Katowicach z 22 marca 2006 r., II S 41/06, *Krakowskie Zeszyty Sądowe* 2006, z. 7–8, poz. 163, gdzie stwierdzono: „1) Sąd Apelacyjny badając, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, uprawniony był jedynie do oceny postępowania toczącego się w dniu, w którym wniesiono skargę, a więc do oceny postępowania odwoławczego przed Sądem Okręgowym w K. Ocena dokonywana przez Sąd Apelacyjny nie odnosi się do wcześniejszego etapu postępowania w sprawie, a więc do postępowania przed Sądem Rejonowym w K., albowiem ten etap postępowania został już zamknięty. 2) Skoro postępowanie, zainicjowane skargą na przewlekłość postępowania, ma w założeniu ustawodawcy służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych w toczącym się jeszcze postępowaniu, to powinno koncentrować się na obecnym, aktualnym, nadal trwającym etapie postępowania, a nie na wcześniejszym, zakończonym, zamkniętym etapie postępowania”; a także postanowienie SA w Katowicach z 22 marca 2006 r., II S 41/05, *LEX* nr 191751.

³ Postanowienie SN z 19 stycznia 2006 r., III SPP 165/05, *OSNP* 2006, nr 23–24, poz. 376; postanowienie SN z 27 lipca 2005 r., III SPP 127/05, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2005, nr 11, poz. 25; postanowienie SA w Krakowie z 26 października 2005 r., II S 20/05, *Krakowskie Zeszyty Sądowe* 2005, z. 12, poz. 38.

⁴ Postanowienie SN z 8 lipca 2005 r., III SPP 120/05, *OSNP* 2006, nr 5–6, poz. 102.

⁵ Postanowienie SN z 6 stycznia 2006 r., III SPP 156/05, *OSNP* 2006, nr 23–24, poz. 374.

4) problem pozycji prokuratora w postępowaniu inicjowanym na skutek wniesienia skargi w toku postępowania karnego. Ustawa o skardze nie reguluje sytuacji prawnej tych uczestników postępowania głównego, którzy skargi nie wnieśli. Sąd Najwyższy ostatecznie wywiódł więc, iż w sytuacji gdy skarga na przewlekłość wniesiona została w sprawie karnej, prokurator może wziąć udział w zainicjowanym nią postępowaniu tylko wtedy, gdy sam na skutek złożenia skargi stał się stroną tego postępowania⁶. *A contrario*, w sytuacji gdy to nie prokurator, lecz inny uczestnik toczącego się postępowania karnego (np. oskarżony) wniósł skargę na przewlekłość, prokurator nie uzyskuje statusu strony tego postępowania i w konsekwencji nie bierze w nim udziału.

Jak wynika z powyższego, orzecznictwo w zdecydowanie zawężający sposób odniosło się do interpretacji treści ustawy. Wszystkie z wskazanych tu wątpliwości (instancyjność postępowania, zakres badania postępowania objętego skargą, udział stron postępowania w postępowaniu inicjowanym skargą) rozstrzygnięte zostały w kierunku ograniczenia zakresu skargi. Nie można czynić orzecznictwu zarzutu z tego powodu. Postępowanie inicjowane skargą jest swego rodzaju postępowaniem szczególnym, do którego sięgać powinno się wyjątkowo. Już ten fakt uzasadniać może zawężające interpretowanie przepisów ustawy. Inna rzecz, czy tak ukształtowane granice tego postępowania czynią jeszcze zadość wymaganiu stworzenia w wewnętrznym porządku prawnym skutecznego środka zaskarżenia naruszenia prawa do rozsądnego terminu rozpoznania sprawy⁷.

Przed próbą udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie warto przyrzeć się funkcjonowaniu omawianej ustawy w praktyce⁸. Pierwszym pełnym rokiem, w którym obowiązywała ustawa o skardze, był rok 2005. Wtedy do sądów okręgowych wpłynęło ogółem 3178 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki, a do sądów apelacyjnych – 1295 skarg. Łącznie więc w 2005 r. przed sądy powszechne wpłynęły 4473 sprawy. Dominujące znaczenie w tej liczbie miały sprawy cywilne. Stanowiły one odpowiednio 64,5% (2051) spraw ze skargi przed sądami okręgowymi oraz 53,3% (691) spraw ze skargi przed sądami apelacyjnymi. Na drugim miejscu uplasowały się sprawy karne, stanowiąc 20,1% (657) spraw ze skarg w sądach okręgowych i 17,6% w sądach apelacyjnych. W dalszej kolejności nie było już takiej zgodności między sprawami wpływającymi do sądów okręgowych i sądów apelacyjnych. W sądach okręgowych kolejno w grupie spraw ze skargi były sprawy z zakresu prawa pracy (6,5%), sprawy gospodarcze (6,5%) i sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (1,7%). Tymczasem w sądach apelacyjnych były to

⁶ Uchwała SN z 21 września 2005 r., I KZP 24/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 89.

⁷ Por. art. 5 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

⁸ Dane statystyczne stanowiące podstawę analizy pochodzą z Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości. Opracowane zostały przez J. Kowalczyk i A. Krochmala pod kierunkiem M. Gilewicz.

sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (14,3%), sprawy gospodarcze (7,8%) i sprawy z zakresu prawa pracy (6,9%).

Z kolei w roku 2006 do sądów trafiło już tylko 2659 spraw zainicjowanych skargą na przewlekłość postępowania sądowego. Odpowiednio było to 2235 spraw w sądach okręgowych (70,3% stanu z 2005 r.), 424 sprawy w sądach apelacyjnych (32,7% stanu z 2005 r.). Tę wyraźną poprawę sytuacji w stosunku do roku 2005 trzeba by chyba jednak przede wszystkim łączyć z faktem, iż rok 2005 to pierwszy pełen rok obowiązywania ustawy, a tym samym rok, w którym zapewne trafiło najwięcej tych spraw, które już w dacie jej wejścia w życie trwały długo. Rok 2006, będąc kolejnym w okresie obowiązywania ustawy, w głównej więc mierze dotyczy już spraw relatywnie „nowszych”, skarżonych niejako „na bieżąco”.

Jeżeli chodzi o rozkład skarg na przewlekłość ze względu na rodzaj spraw, to w sądach okręgowych, podobnie jak w roku 2005, tak i w roku 2006, dominowały sprawy cywilne, stanowiąc odpowiednio 66% (1476) skarg. Drugie miejsce pod względem liczebności skarg wnoszonych do sądów okręgowych zajęły sprawy karne, stanowiąc 21,7% (485). Dalej były to sprawy z zakresu prawa pracy (5,9%), sprawy gospodarcze (5,45) i sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (0,8%).

Tabela 1. Sprawy ze skargi na przewlekłość w sądach okręgowych

Rodzaje spraw	2005		2006	
	l.b.	%	l.b.	%
karne	657	20,2	485	21,7
cywilne	2051	65,0	1476	66,0
ubezpieczeniowe	53	1,8	19	0,8
pracy	209	6,5	133	5,9
gospodarcze	208	6,5	122	5,4
OGÓŁEM	3178	100	2235	100

Tymczasem w sądach apelacyjnych w 2006 r. najwięcej odnotowano spraw ze skarg wnoszonych w sprawach karnych 31,6% (134). Drugą grupę stanowiły sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, obejmując 25,7% skarg, trzecią i czwartą sprawy cywilne i sprawy gospodarcze, generując po 14,8% spraw i wreszcie sprawy z zakresu prawa pracy, stanowiące 12,9% skarg.

Tabela 2. Sprawy ze skargi na przewlekłość w sądach apelacyjnych

Rodzaje spraw	2005		2006	
	l.b.	%	l.b.	%
karne	228	17,6	134	31,6
cywilne	691	53,3	63	14,8

ubezpieczeniowe	186	14,4	109	25,7
pracy	89	6,9	55	12,9
gospodarcze	101	7,8	63	14,8
OGÓŁEM	1295	100	2235	100

Jak wskazują powyższe dane, wbrew zgłaszanym ostrzeżeniom liczba skarg w przedmiocie przewlekłości postępowania nie jest szczególnie wysoka. Warto przypomnieć, iż według szacunków czynionych na etapie prac nad ustawą na podstawie liczby tzw. spraw starych (trwających dłużej niż 5 lat), spodziewano się, że już w pierwszym okresie obowiązywania ustawy do sądów może trafić nawet 13 tysięcy skarg⁹.

Stosunkowo niska jest także skuteczność wnoszonych skarg. W 2005 r. uwzględnione zostało w całości bądź w części tylko 21% (726) skarg rozpoznawanych w sądach okręgowych i 18,5% (261) rozpoznawanych w sądach apelacyjnych. Tendencja ta utrzymywała się także w roku 2006, w którym sądy okręgowe uwzględniły w całości bądź w części 22,0% (519) rozpoznawanych skarg, a sądy apelacyjne 17,7% (78)¹⁰. W jeszcze mniejszej liczbie inicjowanych skargą spraw przyznano skarżącym odpowiednie sumy pieniężne, o których mowa w art. 12 ustawy. W 2005 r. rozstrzygnięcia takie zapadły zaledwie w 12,3% (437) spraw rozpoznawanych w sądach okręgowych i 13,5% (190) spraw rozpoznawanych w sądach apelacyjnych, zaś w 2006 r. w 14,4% (332) spraw w sądach okręgowych i tylko 7,9% (35) spraw w sądach apelacyjnych.

Zaskakuje liczba spraw, w których doszło do odrzucenia skargi. Sytuacja taka dotyczyła w 2005 r. aż 33,4% (1153) skarg wnoszonych do sądu okręgowego i 40,8% (566!) skarg wnoszonych do sądu apelacyjnego, i odpowiednio w 2006 r. 31,8% (719) skarg wnoszonych do sądów okręgowych i 30,9% (136) do sądów apelacyjnych.

Przypomnijmy, że stosownie do treści art. 9 ustawy sąd odrzuca skargę tylko w trzech przypadkach: 1) gdy pochodzi od osoby nieuprawnionej, 2) gdy została wniesiona przez tego samego skarżącego przed upływem 12 miesięcy od daty rozpoznania poprzedniej skargi, 3) gdy nie zawiera żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania lub nie przytoczono w niej okoliczności uzasadniających żądanie. Wydaje się, że tak wysoki odsetek odrzucanych skarg, w świetle bardzo oczywistych warunków formalnych stanowiących podstawę ich przyjęcia, budzić może niepokój. Sytuacja ta, jak się wydaje, wskazuje przede wszystkim na wyjątkowo niski stopień świadomości stron co do sposobu korzystania z instytucji, jaką jest skarga, i niski stopień umiejętności jej formułowania. Nie świadczy to najlepiej nie tylko o autorach skarg, ale także o organach procesow-

⁹ Zob. A. Łukasiewicz, *Skargi nie zasypały sądów*, Rzeczpospolita z 13 września 2005 r.; *Państwo coraz więcej płaci a opieszałość sądów*, Rzeczpospolita z 16 marca 2006 r.

¹⁰ Stosunek ten odnoszony jest do liczby rozpoznawanych w danym roku przez dany sąd spraw ze skarg.

wych, które najwyraźniej nie potrafią wywiązać się z ciążącego przecież na nich obowiązku pouczenia osób występujących bez fachowych pełnomocników procesowych (zob. odpowiednio art. 16 k.p.k. i art. 5 k.p.c.). Trudno zresztą budować pozytywną ocenę funkcjonowania ustawy o skardze w sytuacji, gdy blisko połowa inicjowanych nią spraw odpada w tzw. przedbiegach z przyczyn formalnych. Trzeba przecież pamiętać, że decyzja o odrzuceniu skargi nie ma charakteru merytorycznego, a tym samym nie wyklucza możliwości późniejszego stwierdzenia przewlekłości danego postępowania sądowego.

Tabela 3. Sposoby zakończenia spraw ze skargi w sądach okręgowych

Sposób rozstrzygnięcia	2005		2006	
	l.b.	%	l.b.	%
Uwzględniono	726	21,0	519	22,0
– zasądzono kwotę pieniężną	437	12,3	332	14,4
Nieuwzględniono	2328	67,5	1485	65,0
– oddalono	1175	34,0	766	33,2
– odrzucono	1153	33,4	719	31,8
Załatwiono w inny sposób	399	11,5	302	13,1
Rozpoznano ogółem	3454	100	2306	100

Tabela 4. Sposoby zakończenia spraw ze skargi w sądach apelacyjnych

Sposób rozstrzygnięcia	2005		2006	
	l.b.	%	l.b.	%
Uwzględniono	261	18,5	78	17,7
– zasądzono kwotę pieniężną	190	13,5	35	7,9
Nieuwzględniono	985	70,5	307	69,7
– oddalono	419	29,7	171	38,8
– odrzucono	566	40,8	136	30,9
Załatwiono w inny sposób	163	11,0	55	12,6
Rozpoznano ogółem	1409	100	440	100

Niska skuteczność wnoszonych skarg w oczywisty sposób znalazła odzwierciedlenie w wysokości wypłaconych na rzecz skarżących kwot. W 2005 r. sądy ogółem przyznały 1428 004,00 zł do wypłaty na rzecz skarżącego z tytułu stwierdzonego naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Z tego 905 003,00 zł zasądzone zostało w sądach okręgowych, a 523 001,00 zł w sądach apelacyjnych. W 2006 r. łącznie suma przyznanych na rzecz skarżących

kwot wyniosła już jednak znacznie mniej, bo tylko 637 694,00 zł, z tego 552 194 zasądziły sądy okręgowe, a 85 500,00 sądy apelacyjne. Zmniejszyła się także w 2006 r. w stosunku do 2005 średnia wartość zasądzanego zadośćuczynienia. W 2005 r. sądy okręgowe zasądzały średnio 2079,94 zł, podczas gdy w 2006 r. już tylko 1663,23 zł. Podobne zjawisko dało się zauważyć w sądach apelacyjnych; o ile w 2005 r. średnia wartość zasądzanego zadośćuczynienia wynosiła 2752,60 zł, to w 2006 – 2442,85 zł. Dodać tu jeszcze wypada, iż nieco wyższe kwoty co do zasady zasądzone były w sprawach karnych, co zapewne tłumaczyć można szczególnie dotkliwym dla dóbr osobistych jednostki charakterem postępowania karnego.

Tabela 5. Średnia wysokość zasądzanego na rzecz skarżącego zadośćuczynienia

	2005	2006
sądy okręgowe	2070,94 zł	1663,23 zł
– w tym w sprawach karnych	2113,33 zł	1979,40 zł
sądy apelacyjne	2752,60 zł	2442,85 zł
– w tym w sprawach karnych	3982,70 zł	2250,00 zł

Gdy chodzi o liczbę skarg wnoszonych w poszczególnych okręgach sądowych, to, jak można się było spodziewać, dominuje ośrodek warszawski. W 2005 r. do sądów okręgowych w Warszawie (SO w Warszawie i SO w Warszawie-Pradze) wpłynęło 647 skarg stanowiących 20% wszystkich wniesionych w całej Polsce. Na drugim miejscu pod względem liczebności wnoszonych skarg w tym samym roku znalazł się Sąd Okręgowy w Poznaniu – 7% (228), a na trzecim w Gdańsku 5,9% (189). Sytuacja ta utrzymała się w roku 2006, w którym w sądach warszawskich odnotowano 22,7% (494) wszystkich skarg, w Sądzie Okręgowym w Gdańsku 8,8% (198) skarg, a w Sądzie Okręgowym w Poznaniu 8,7% (195) skarg. Podobnie gdy chodzi o sądy apelacyjne, przeważały skargi wnoszone w Warszawie. W 2005 r. było tam 27,6% (358), a w 2006 r. aż 29,7% (126) wniesionych skarg. Na drugim miejscu znalazł się Sąd Apelacyjny w Gdańsku, do którego wniesiono odpowiednio 14,2% (185) skarg w 2005 r. i 13,9% (59) skarg w 2006 r. Trzecie miejsce w tej kategorii w 2005 r. zajął Sąd Apelacyjny w Katowicach, do którego wniesiono 10,5% (137), a w 2006 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie 11% (47).

Nieco tylko inaczej sytuacja przedstawiała się, gdy chodzi o sprawy karne. Na szczeblu okręgowym nadal dominują ośrodki: warszawski, katowicki i gdański. Obejmują one odpowiednio: ośrodek warszawski – 18,7% skarg w 2005 r. i 16,7% skarg w 2006 r., gdański – 7,7% skarg w 2005 r. i 9,7% skarg w 2006 r., a katowicki – 7,3% skarg w 2005 r. i 6,6% skarg w 2006 r. Natomiast na szcze-

blu apelacyjnym najwięcej skarg wpływa do sądu w Gdańsku (24,5% w 2005 r. i 29% w 2006 r.), do sądu w Katowicach (po 18% w 2005 i 2006 r.). Trzecie miejsce w roku 2005 zajmował Sąd Apelacyjny w Warszawie (16,2% skarg), ale już w 2006 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (15% skarg). Ani sposób kończenia postępowań inicjowanych skargami wnoszonymi w sprawach karnych, ani też poziom skuteczności tych skarg nie odbiegają od danych właściwych dla ogółu spraw wszczynanych w następstwie skargi.

Tabela 6. Sposoby zakończenia spraw ze skargi wnoszonej w sprawach karnych w sądach okręgowych

Sposób rozstrzygnięcia	2005		2006	
	l.b.	%	l.b.	%
Uwzględniono	149	20,9	87	17,6
– zasądzono kwotę pieniężną	60	8,4	34	6,9
Nieuwzględniono	418	58,7	284	57,6
– oddalono	305	42,8	208	42,2
– odrzucono	113	15,8	76	15,4
Załatwiono w inny sposób	145	20,3	122	24,7
Rozpoznano ogółem	712	100	493	100

Tabela 7. Sposoby zakończenia spraw ze skargi wnoszonej w sprawach karnych w sądach apelacyjnych

Sposób rozstrzygnięcia	2005		2006	
	l.b.	%	l.b.	%
Uwzględniono	37	14,6	10	7,6
– zasądzono kwotę pieniężną	29	11,8	6	4,5
Nieuwzględniono	136	55,5	84	64,1
– oddalono	98	40,0	60	45,8
– odrzucono	38	15,5	24	18,3
Załatwiono w inny sposób	72	29,3	37	18,2
Rozpoznano ogółem	245	100	131	100

Gdy chodzi o zadośćuczynienia zasądzone na rzecz wnoszących skargi tylko w sprawach karnych, to w 2005 r. wyniosły łącznie 242 900,00 zł (odpowiednio 126 800,00 zł zasądzono w sądach okręgowych i 115 500,00 w sądach apelacyjnych), a w 2006 r. – 85 100,00 zł (odpowiednio 71 600,00 zł zasądzono w sądach okręgowych i 13 500,00 zł w sądach apelacyjnych).

Interesujące są okoliczności, z powodu których najczęściej strony w sprawach karnych wносиły skargi na przewlekłość i z powodu których sądy najczęściej skargi te uwzględniały. Poniższe dane obejmują wyłącznie sprawy rozpoznawane w roku 2006.

W sądach okręgowych jako najczęstsze przyczyny przewlekłości postępowania karnych strony wskazywały:

1) zbyt długie odroczenia między poszczególnymi rozprawami – 49% (212 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 42,5% (37 spraw);

2) zbyt odległe wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy – 13,4% (66 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 27% (24 sprawy);

3) bezczynność sądu w podejmowaniu czynności procesowych – 10,3% (51 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 6,9% (6 spraw);

4) zbyt długi okres tzw. czynności wstępnych (czynności postępowania przejściowego) – 4,5% (22 skargi); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 4,6% (4 sprawy);

5) zbyt długie postępowanie międzyinstancyjne – 4,5% (22 skargi); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 1,1% (1 sprawa);

6) zbyt długie postępowanie wykonawcze – 3,4% (17 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 4,6% (4 sprawy);

7) nadużywanie przez sąd orzekający instytucji zawieszenia postępowania karnego – 1% (5 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 2,3% (2 sprawy);

8) nieterminowe sporządzanie uzasadnienia orzeczenia – 0,5% (2 skargi); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 2,3% (2 sprawy);

9) zwłoka w wykonywaniu opinii biegłych – 0,2% (1 skarga); nie została uwzględniona przez sąd orzekający w przedmiocie skargi;

10) inne okoliczności – 19,3% (95 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 8% (7 spraw).

Gdy chodzi natomiast o sądy apelacyjne, jako najczęstsze przyczyny przewlekłości strony wskazywały:

1) długość odroczenia między rozprawami – 13,7% (18 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 20% (2 sprawy);

2) bezczynność w podejmowaniu czynności procesowych – 11,5% (15 skarg); nie uwzględniono żadnej;

3) zbyt długie postępowanie wykonawcze – 9,2% (12 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 30% (3 sprawy);

4) zbyt długie postępowanie międzyinstancyjne – 6,7% (8 skarg); nie uwzględniono żadnej;

5) zbyt odległe wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy – 6,1% (8 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 20% (2 sprawy);

6) zbyt długi okres tzw. czynności wstępnych – 0,7% (1 skarga); nie została uwzględniona przez sąd orzekający w przedmiocie przewlekłości;

7) zwłoka w wykonaniu opinii biegłego – 0,7% (1 skarga); nie została uwzględniona;

8) inne okoliczności – 52% (68 skarg); w grupie stwierdzonych przez sąd naruszeń rozsądnego czasu postępowania było to 30% (3 sprawy).

Powyższe dane w pierwszej kolejności wskazują na różnorodność przyczyn wskazywanych przez strony. Aż 20% z nich w sądzie okręgowym i 52% w sądzie apelacyjnym w ogóle nie udało się stypizować. Dowodzi to tylko skali problemu, jaką jest przewlekłość postępowania. Im większe zróżnicowanie przyczyn, tym trudniej o dobór środków zaradczych. Abstrahując od tych trudności, niepokój rodzić powinien fakt, że najczęstszą przyczyną wskazywanej i równocześnie jedną z najczęściej uznawanych przez sądy przyczyn przewlekłości jest zbyt długi okres przerw (odroczeń). Powinno to przynajmniej wywołać pytanie o zasadność dokonanej nowelą z 10 stycznia 2003 r. zmiany treści art. 404 § 2 k.p.k. Wydaje się bowiem, że to, co miało w zamyśle ustawodawcy przeciwdziałać przewlekłości (uwolnienie sądów od konieczności braku sprzeciwu stron na kontynuowanie rozprawy odroczonej), wywołało skutek właśnie przeciwny, prowadzący do nadużywania tej instytucji przez sądy. Wyraźną bolączką okazuje się także oczekiwanie na pierwszą rozprawę. Zarówno sądy okręgowe, jak i sądy apelacyjne okoliczność tę wskazywały jako jedną z częstszych przyczyn stwierdzanej przewlekłości. Oczywiście można rozważyć remedium w postaci wprowadzenia terminów instrukcyjnych, w czasie których sądy byłyby zobowiązane wyznaczyć pierwszą rozprawę, tyle że nie wyeliminuje ono chyba kryjącego się tu problemu głębszego, a mianowicie kwestii istniejącego obłożenia sądów i sędziów oraz wynikającej z tego niechęci do „sięgania po nowe akta”.

Podsumowując, wydaje się, że pierwsze dwa pełne lata funkcjonowania ustawy ocenić należy pozytywnie choćby z tego względu, że ustawa ta jest, obowiązuje i jak obrazują to powyższe dane – funkcjonuje. Pozytywne jest też, że, jak wcześniej wskazano, nie spełniły się czarne scenariusze dotyczące zalewu sądów liczbą wnoszonych skarg czy wielomilionowych kosztów jej funkcjonowania. Trudno jednak nie oprzeć się wrażeniu, że stan ten tylko z pozoru jest zadowalający. Po pierwsze, jak wskazano na wstępie, orzecznictwo sądowe,

zdecydowanie ścieśniająco interpretując zapisy ustawy, wyraźnie ograniczyło zakres kontroli, a w konsekwencji zakres stwierdzanych przewlekłości tylko do jednego, aktualnie toczącego się etapu postępowania sądowego. Doprowadziło to niewątpliwie do wyeliminowania całej grupy tych postępowań, które toczyły się rzeczywiście zbyt długo, tyle że w następstwie współdziałania wielu sądów, licznych uchyleń wyroków i konieczności powtarzania tych samych etapów. Takie zawężające podejście do problemu przewlekłości ani nie odzwierciedla rzeczywistego charakteru tego zjawiska, ani też, jak się wydaje, nie odpowiada wymaganiom ukształtowanym w tej mierze w drodze orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Trzeba bowiem pamiętać że organ ten nie zawęży problemu „rozsądnego czasu trwania postępowania” do jednego tylko etapu postępowania sądowego, ale ujmuje go szeroko, jako okres przypadający od momentu, w którym dana jednostka rzeczywiście staje się obiektem postępowania karnego (np. od momentu postawienia zarzutów), aż do momentu ostatecznego rozstrzygnięcia o jej prawach bądź obowiązkach. Może więc okazać się w przyszłości, że nasza ustawa nie spełnia w praktyce stawianego jej warunku skutecznego środka zaskarżenia przewlekłości działania organów państwa. Po drugie, wątpliwości rodzić może adekwatność średnich sum zasądzanych tytułem zadośćuczynienia do wartości, jaką jest prawo do szybkiego postępowania sądowego. Jak wskazano, kwoty te przeciętnie oscylują wokół 2000,00 zł, a zatem będącej w przybliżeniu odpowiednikiem średniego wynagrodzenia w sektorze jednostek budżetowych. Nie jest to kwota zbyt wygórowana, zważywszy na rodzaj praw, z tytułu naruszenia których jest ona przyznawana. Rozumiejąc powściągliwość sądów w szafowaniu finansami publicznymi, trudno nie odnieść wrażenia, że sumy te są jednak nie do końca współmierne do charakteru kryjących się za nimi krzywd. Wszystko to nakazuje pewną powściągliwość w ocenie skutków funkcjonowania analizowanej ustawy. Wydaje się bowiem, iż te pierwsze dwa lata nie odzwierciedlają jej rzeczywistego znaczenia. Być może więc po prostu jest tak, że praktyka nie do końca jeszcze oswoiła się ze środkiem, jakim jest skarga, a jej praktyczne znaczenie będzie się dało w pełni ocenić dopiero za jakiś czas.